SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
22 de enero de 1986 *

En el asunto 266/84,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, en aplicación del artículo 177 del Tratado CEE, por el tribunal administratif de Rouen, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante este órgano jurisdiccional entre

Denkavit France SARL

y

Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA),

una decisión prejudicial sobre la interpretación y validez del artículo 15 del Reglamento nº 1380/75 de la Comisión, de 29 de mayo de 1975, por el que se establecen modalidades de aplicación de los montantes compensatorios monetarios (DO 1975, L 139, p 37),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres. U. Everling, Presidente de Sala; R. Joliet, O. Due, Y. Galmot y C. Kakouris, Jueces,

Abogado General: Sr. C. O. Lenz
Secretario: Sr. H. A. Rühl, administrador principal

consideradas las observaciones presentadas:

— por FORMA, parte demandada en el pleito principal, representada por el Sr. P. Villey, Abogado, y

— por la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. D. Sorasio, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente,

oídas las conclusiones del Abogado General presentadas en audiencia pública el 22 de octubre de 1985,

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: francés.

SENTENCIA

(No se reproducen los antecedentes de hecho.)

Fundamentos de Derecho

1 Mediante resolución de 9 de noviembre de 1984, presentada ante el tribunal de Justicia el siguiente 12 de noviembre, el tribunal administratif de Rouen ha planteado, en aplicación del artículo 177 del Tratado CEE, dos cuestiones prejudiciales sobre la validez e interpretación del artículo 15 del Reglamento nº 1380/75 de la Comisión, de 29 de mayo de 1975, por el que se establecen modalidades de aplicación de los montantes compensatorios monetarios (DO 1975, L 139, p. 37).

2 Las cuestiones objeto de tales recursos se han suscitado en el marco de un pleito en el que se oponen la sociedad Denkavit France (en lo sucesivo Denkavit) y el Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (en lo sucesivo el FORMA), organismo francés de intervención que había rechazado una instancia de dicha sociedad en solicitud del pago de montantes compensatorios monetarios (en lo sucesivo MCM).

3 El artículo 15 del Reglamento nº 1380/75 antes citado prevé que «el expediente del pago del montante compensatorio monetario debe ser presentado, salvo casos de fuerza mayor, en el plazo de seis meses siguientes al día en que se cumplimentaron los trámites aduaneros, bajo pena de caducidad» *(traducción provisional).* La prueba de la realización de tales trámites se aporta, en principio, según las formas previstas en el apartado 2 del artículo 11 del mismo reglamento, mediante la exhibición del ejemplar de control denominado T5, al que se refiere el artículo primero del Reglamento nº 2315/69 de la Comisión, de 19 de noviembre de 1969 (DO L 295, p. 14).

4 Según el apartado 5 añadido a dicho artículo por el Reglamento nº 1498/76 de la Comisión, de 25 de junio de 1976 (DO 1976, L 167, p. 28), «cuando el ejemplar de control contemplado en el apartado 2 no haya sido devuelto a la oficina de salida o al organismo central en un plazo de tres meses a contar desde su entrega por circunstancias no imputables al interesado, éste podrá presentar ante el organismo competente una solicitud motivada de equivalencia, acompañada de documentos justificativos» *(traducción provisional).*

5 Por lo que respecta al procedimiento de pago del MCM, en tanto afecta al caso en cuestión, debe resaltarse que cuando se trate de exportación de mercancías de Francia al Reino Unido son las autoridades francesas quienes pagan al operador el MCM que debería ser concedido por el Reino Unido, según un procedimiento establecido entre ambos Estados miembros en aplicación del artículo 2 *bis* del Reglamento nº 974/71, de 12 de mayo de 1971 (DO 1971, L 106, p. 1), modificado por el Reglamento nº 1112/73 (DO 1973, L 114, p. 4). Por otra parte, en la práctica administrativa francesa, el original del formulario T5 es devuelto, a través de la oficina de la aduana de salida, al propio operador; no es pues transmitido directamente por las autoridades aduaneras del Estado de destino al organismo competente para el pago, como es práctica común en otros Estados miembros.

6 Tal como resulta del expediente, Denkavit ha exportado al Reino Unido el 19 de enero de 1977 veinte toneladas de una mercancía denominada «Finisher C 2», destinada a la alimentación del ganado, lo que da lugar así a un derecho a la percepción de un MCM al ser importada al Reino Unido. Al efecto se ha cumplimentado un formulario T5.

7 Denkavit ha señalado al FORMA, mediante carta de 25 de abril de 1977, que el original del ejemplar de control T5 no le había sido remitido.

8 El 4 de noviembre de 1977, Denkavit ha presentado ante el FORMA el expediente de solicitud de pago en el que se incluían las pruebas de que disponía. Entre ellas figuraba una carta, de fecha 11 de octubre de 1977, de la aduana británica posterior a sus oportunas gestiones, en la que se precisaba que el formulario de control T5 se había extraviado.

9 A partir del 10 de mayo de 1978, Denkavit ha iniciado gestiones para obtener de las autoridades británicas los documentos sustitutivos que finalmente ha presentado ante el FORMA, el 29 de agosto de 1978, junto con una solicitud de pago del MCM.

10 El 1 de septiembre de 1978, el FORMA ha rechazado el pago, basándose en que Denkavit no había proporcionado la prueba de que había cumplimentado todas las diligencias requeridas para presentar su solicitud de pago en el plazo reglamentario de seis meses posteriores a la importación del producto. Contra esta decisión Denkavit ha interpuesto un recurso de anulación ante el tribunal administratif de Rouen.

11 Denkavit ha alegado ante este órgano jurisdiccional, entre otros motivos, que la caducidad de instancia era una sanción desproporcionada en relación al fin pretendido, y ello implicaría la ineficacia del artículo 15 del Reglamento nº 1380/75. Además, ha alegado que la pérdida del documento T5 por las autoridades aduaneras constituía un caso de fuerza mayor que excluía la caducidad.

12 Al contrario, el FORMA ha insistido en la validez del artículo 15 y ha alegado que a falta de diligencias justificadas de Denkavit anteriores al 20 de julio de 1977, fecha en que finalizaba el plazo de seis meses para presentar ante el organismo competente una solicitud motivada de equivalencia acompañada de documentos justificativos, la falta de devolución del original del ejemplar de control T5 no podía ser considerado como un caso de fuerza mayor. Desde luego, la caducidad ya se había producido cuando se presentó con retraso el expediente de solicitud de pago del MCM, el 29 de agosto de 1978.

13 Para resolver este litigio el tribunal administratif de Rouen ha suspendido su veredicto hasta que el Tribunal de Justicia se haya pronunciado, con carácter prejudicial sobre dos cuestiones que se formulan del siguiente modo en la motivación de la resolución de remisión:

«Considerando [...] que la solución del litigio depende de precisar:

— si la caducidad prevista en el artículo 15 del Reglamento (CEE) nº 1380/75 no prescinde de los principios generales del Derecho comunitario, por cuanto no respetaría la regla de la proporcionalidad de la sanción y sería contraria al espíritu del sistema comunitario de pago de los montantes compensatorios;

— y si a esta cuestión se le diese una respuesta negativa, habría que saber si la ausencia de devolución del formulario de control T5 constituye un caso de fuerza mayor en el sentido del artículo mencionado y en qué condiciones [...].»

Acerca de la primera cuestión

14 Denkavit ha alegado que la caducidad prevista en el artículo 15 del Reglamento nº 1380/75 es contraria a dos principios generales del Derecho comunitario. En primer lugar, resultaría contraria al principio de proporcionalidad, dado que se trata de una sanción que supera los límites de lo apropiado y necesario para alcanzar el fin perseguido, tal como vendría establecido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y en particular por las sentencias de 29 de febrero de 1979 (asunto 122/78, Buitoni, Rec. 1979, p. 677), y de 9 de noviembre de 1983 (asunto 46/82, República Federal de Alemania contra Comisión, Rec. 1983, p. 3549). En cambio,

la sentencia del 29 abril de 1982 (asunto 147/81, Merkur, Rec. 1982, p. 1389), sería aplicable al régimen de la suspensión de las exacciones a la importación y no podría aplicarse en materia de MCM. En segundo lugar, la caducidad sería contraria al principio de «respeto del espíritu del régimen de los MCM». Denkavit estima, pues, que la disposición en cuestión no debe considerarse válida.

15 El FORMA mantiene que el artículo 15 en cuestión no es contrario ni a la regla de la proporcionalidad ni al espíritu del sistema de los MCM.

16 La Comisión hace notar en primer lugar que la caducidad es la consecuencia normal de todo plazo preclusivo, y no una sanción. Sostiene a continuación que no existe, entre los principios generales del Derecho comunitario, un principio de respeto al «espíritu del sistema de los MCM». En realidad se trataría únicamente de un aspecto del principio de la proporcionalidad. Respecto a dicho principio, la Comisión aduce que el establecimiento de un plazo preclusivo, cuyo transcurso tiene como resultado la caducidad de las acciones del demandante, es el medio necesario y apropiado para alcanzar el objetivo de igualdad en el trato entre los operadores en el funcionamiento de los mecanismos de concesión de los MCM. El plazo de seis meses sería razonable dada la práctica de las autoridades aduaneras nacionales. Por otra parte, el artículo 15 tomaría en cuenta las situaciones excepcionales.

17 Según una jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia, para determinar si una disposición de Derecho comunitario es conforme al principio de proporcionalidad, hay que comprobar, en primer lugar, si los medios puestos en práctica para alcanzar el objetivo propuesto están de acuerdo con la importancia de éste y, en segundo lugar, si son necesarios para alcanzarlo.

18 En el caso que nos ocupa, el objetivo del plazo en cuestión está enunciado en el considerando 14 del Reglamento nº 1380/75, a cuyo tenor «conviene exigir que la solicitud de pago del montante compensatorio sea presentada en un plazo razonable, por razones de buena gestión administrativa». El objetivo del plazo es, en consecuencia, la conclusión de situaciones administrativas sin retrasos indebidos.

19 Conviene resaltar que a la vista de estas consideraciones y «para evitar las distorsiones de competencia entre los operadores de los Estados miembros», el artículo 16 del Reglamento completa el sistema imponiendo, en principio, el pago de los MCM en un plazo de dos meses a contar desde el día de la presentación del expediente completo.

20 A la vista del objetivo mencionado, la instauración de un plazo perentorio para la presentación de la solicitud es una medida necesaria. Hay razones para fijar en seis meses ese plazo si se tiene en cuenta, por una parte, que a los operadores económicos les interesa percibir los MCM lo antes posible y, por otra, que según la práctica administrativa habitual la devolución del documento de control se efectuaría generalmente, como aparece en el expediente, en un tiempo relativamente breve.

21 Conviene observar además que la caducidad a consecuencia de la presentación tardía del expediente es, por lo general, la consecuencia normal del transcurso de todo plazo preclusivo, y no una sanción. Debe recordarse que en este caso el artículo 15 prevé que pueda justificarse un retraso por circunstancias excepcionales que constituyan un caso de fuerza mayor.

22 En tales condiciones, nada permite afirmar que la caducidad impuesta por el artículo 15 sea desproporcionada en relación al objetivo que el legislador comunitario ha querido alcanzar.

23 Procede por lo tanto responder al órgano jurisdiccional nacional que el examen de la primera cuestión no ha revelado elementos capaces de afectar a la validez del artículo 15 del Reglamento nº 1380/75.

Acerca de la segunda cuestión

24 Denkavit aduce que la pérdida del documento T5 a causa de la negligencia de las autoridades aduaneras constituye un caso de fuerza mayor. Añade que el FORMA fue advertido el 25 de abril de 1977, es decir, dentro del plazo. El plazo de tres meses previsto en el artículo 11, apartado 5, del Reglamento nº 1380/75 para la introducción de la solicitud de equivalencia sería, en efecto, opcional. Denkavit

invoca en tal sentido la sentencia de 6 de octubre de 1982 (asunto 302/81, Eggers, Rec. 1982, p. 3443).

25 Para el FORMA, sin embargo, la simple falta de devolución del ejemplar de control T5 no puede constituir un caso de fuerza mayor, ya que el artículo 11 del Reglamento permite al operador, mediante su diligencia, evitar las consecuencias de tal hecho anormal.

26 La Comisión considera que, en principio, las actuaciones de la administración, ajenas al operador, representan circunstancias imprevisibles y anormales cuando constituyen una falta de servicio, es decir, cuando el servicio público no ha funcionado o lo ha hecho mal o con retraso. La Comisión estima, no obstante, que debe cumplirse una segunda condición —a saber, la diligencia normal del operador— para que sea reconocida la existencia de un caso de fuerza mayor. A este respecto, la Comisión aduce que el hecho de no utilizar la posibilidad de presentar una solicitud de equivalencia, en el sentido del artículo 11, apartado 5, del Reglamento, durante el transcurso del plazo de seis meses, no basta por sí sola para probar que el operador no ha demostrado una diligencia normal. En opinión de la Comisión, las gestiones para obtener la devolución del formulario T5 podrían también constituir prueba de una diligencia normal. Por el contrario, la obligación de demostrar una diligencia normal no finalizaría al acabar el plazo de seis meses, ya que el operador debería, incluso después de finalizar dicho plazo, hacer valer sus pretensiones de la forma más diligente; a dicho efecto podría aportar otros documentos cuyo valor fuese equivalente según la normativa comunitaria.

27 Conviene recordar que, según una constante jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la noción de fuerza mayor debe ser entendida en el sentido de circunstancias ajenas al interesado, anormales e imprevisibles, y cuyas consecuencias no hubiesen podido ser evitadas a pesar de toda la diligencia utilizada. Esta noción debe ser examinada en el marco de las disposiciones de cada reglamento donde figura el término «fuerza mayor».

28 El artículo 11, apartado 5, del Reglamento nº 1380/75 antes citado ha instituido en favor del interesado un procedimiento especial dirigido precisamente al caso en que el ejemplar de control no haya vuelto a la oficina de salida o al organismo centralizador en el plazo de tres meses a contar desde su expedición. Según este

procedimiento, el interesado puede presentar ante el organismo competente una solicitud de equivalencia, y evitar así las consecuencias de la pérdida del documento T5. Del sistema así establecido por el propio Reglamento nº 1380/75 resulta que el operador diligente debe presentar tal solicitud lo antes posible, en todo caso antes de que expire el plazo de seis meses fijado en el mencionado artículo 15 del Reglamento. El interesado que haya descuidado el empleo de esta posibilidad no podrá escudarse en la fuerza mayor prevista por el mencionado artículo 15.

29 Conviene, en consecuencia, responder a la segunda cuestión que, en caso de que no se haya devuelto el formulario de control T5, el interesado no puede escudarse en la fuerza mayor cuando no ha hecho las gestiones necesarias para evitar las consecuencias de esta falta de devolución, y en particular cuando se ha abstenido de presentar, antes de finalizar el plazo de seis meses, la solicitud de equivalencia prevista por el artículo 11, apartado 5, del Reglamento nº 1380/75.

Costas

30 Los gastos efectuados por la Comisión de las Comunidades Europeas, que ha presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente planteado ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el tribunal administratif de Rouen, mediante resolución de 9 de noviembre de 1984, declara:

1) **El examen de las cuestiones planteadas no ha revelado elementos que puedan afectar a la validez del artículo 15 del Reglamento nº 1380/75.**

2) **En caso de falta de devolución del formulario de control T5, el interesado no puede ampararse en la fuerza mayor cuando se ha abstenido de presentar, antes de finalizar el plazo de seis meses, la solicitud de equivalencia prevista por el artículo 11, apartado 5, del Reglamento nº 1380/75.**

Everling Joliet

Due Galmot Kakouris

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, el 22 de enero de 1986.

El Secretario
P. Heim

El Presidente de la Sala Quinta
U. Everling